



Chaire en  
**fiscalité et en**  
**finances publiques**

# L'ALLOCATION CANADIENNE POUR ENFANTS : DE LA PROMESSE À SA MISE EN PLACE

Document de travail 2016/09

LUC GODBOUT

SUZIE ST-CERNY

JUIN 2016



UNIVERSITÉ DE  
**SHERBROOKE**

## **REMERCIEMENTS**

La *Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques* de l'Université de Sherbrooke tient à remercier de son appui renouvelé le ministère des Finances du Québec et désire lui exprimer sa reconnaissance pour le financement dont elle bénéficie afin de poursuivre ses activités de recherche.

## LA MISSION DE LA CHAIRE DE RECHERCHE EN FISCALITÉ ET EN FINANCES PUBLIQUES

La **Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques** (CFFP) a été mise sur pied le 15 avril 2003. Au Québec, les lieux communs et officiels où praticiens, cadres de l'État et chercheurs peuvent échanger sur les nouveaux défis touchant la fiscalité et les finances publiques sont rares. De plus, la recherche dans ces domaines est généralement de nature unidisciplinaire et néglige parfois l'aspect multidisciplinaire des relations entre l'État et ses contribuables. La **Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques** tire sa raison d'être de ces deux réalités. La mission principale de la Chaire est de stimuler la recherche et la formation interdisciplinaires par le regroupement de professeurs et de chercheurs intéressés par la politique économique de la fiscalité. Pour plus de détails sur la **Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques**, vous pouvez consulter son site officiel à l'adresse suivante : <http://cffp.recherche.usherbrooke.ca/>.

**Luc Godbout** est titulaire de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

**Suzie St-Cerny** est professionnelle de recherche à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke.

Les auteurs collaborent aux travaux de la *Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques*, qu'ils remercient pour l'appui financier qui a rendu possible la réalisation de cette étude.

***Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques***

Faculté d'administration, Université de Sherbrooke

2500, boul. de l'Université

Sherbrooke (Québec) J1K 2R1

Téléphone : (819) 821-8000, poste 67133

Courriel : [cffp.adm@usherbrooke.ca](mailto:cffp.adm@usherbrooke.ca)

## Table des matières

<b>Mise en contexte</b> .....	<b>1</b>
<b>1. La promesse, la réalisation et les mesures qu'elle remplace</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Comparaison du soutien fédéral pour les enfants</b> .....	<b>8</b>
a. Approche méthodologique .....	8
b. Résultats pour l'année 2016 .....	8
<b>3. L'élément manquant de l'ACE par rapport à la promesse : un mécanisme d'indexation</b> .....	<b>16</b>
<b>Remarques finales</b> .....	<b>24</b>
<b>Annexe : Valeurs des variables indexées</b> .....	<b>26</b>

## MISE EN CONTEXTE

Le Budget fédéral 2016-2017 a concrétisé une des promesses électorales du nouveau gouvernement : la mise en place de l'Allocation canadienne pour enfants (ACE). L'objectif de la présente note est d'effectuer, à l'aide de cas types, une analyse quantitative de cette mesure relativement à la promesse et aux mesures qu'elle remplace.

Dans un précédent texte publié à l'automne 2015, nous avons analysé l'effet sur le revenu des familles de deux promesses faites par le nouveau gouvernement fédéral.<sup>1</sup> Les promesses étaient la modification du barème d'impôt fédéral et la proposition d'Allocation canadienne pour enfants. Concernant cette dernière étude, nos principales conclusions étaient les suivantes :

- Les familles à bas et moyens revenus seraient gagnantes.
- Les familles à revenu élevé seraient perdantes, notamment en lien avec l'élimination de la Prestation universelle de garde d'enfants qui était universellement offerte à toutes les familles sans égard à leur revenu.

Maintenant que les paramètres de l'ACE ont été dévoilés dans le Budget fédéral de mars 2016, est-ce que les résultats alors obtenus s'avèrent toujours exacts? Quelles sont les différences avec la promesse électorale et les effets de ces différences? Ce sont les principales questions auxquelles nous tentons de répondre dans le présent cahier de recherche.

La première partie résume les paramètres de l'ACE, selon le budget et la promesse ainsi que ceux des mesures remplacées. La deuxième partie s'attarde aux résultats obtenus pour les cas types choisis, et avant de conclure, la troisième partie s'intéresse à l'effet d'une différence importante entre la promesse et la réalisation, soit l'absence de mécanisme d'indexation des paramètres de l'ACE.

---

<sup>1</sup> Luc Godbout, Suzie St-Cerny et Antoine Genest-Grégoire (2015), *La mise en place de certaines promesses fiscales fédérales : Quelles sont les principales incidences fiscales et financières au Québec?*, Chaire en fiscalité et en finances publiques, Document de travail 2015/06.



## 1. LA PROMESSE, LA RÉALISATION ET LES MESURES QU'ELLE REMPLACE

Lors de la campagne électorale fédérale de 2015, il a été promis de créer l'Allocation canadienne aux enfants (ACE), une prestation *simple, équitable et non imposable* et qui a pour objectif de mettre *plus d'argent dans les poches de la classe moyenne, et de celles et ceux qui travaillent fort pour en faire partie*<sup>2</sup>. Le Budget 2016 du gouvernement fédéral annonce la réalisation de cette promesse par l'instauration de l'ACE à partir de juillet 2016.

Ainsi, en 2016, l'ACE sera versée pour une demi-année. Il s'agit d'une allocation non imposable de 6 400 \$ par année par enfant de moins de six ans, et de 5 400 \$ par année par enfant de 6 à 17 ans. Cette allocation est ensuite ajustée en fonction du revenu familial et du nombre d'enfants et s'élimine progressivement selon une table de réduction.

Le tableau 1 présente les paramètres principaux de l'ACE selon la promesse de l'automne et selon la présentation du budget 2016-2017.

Les différences les plus significatives sont :

- des taux de réduction plus élevés;
- l'ajout d'un taux de réduction pour 4 enfants ou plus;
- l'absence d'indexation des paramètres de l'ACE.

---

<sup>2</sup> Parti libéral du Canada (2015), *Le plan de Justin Trudeau pour redonner à la classe moyenne*, p. 3.

Tableau 1 : Paramètres de l'Allocation canadienne pour enfants selon la promesse et selon le budget 2016

Paramètres	Promesse	Budget 2016-2017																																												
Prestations maximales	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 6 400 \$ par année, par enfant de moins de six ans</li> <li>– 5 400 \$ par année par enfant de 6 à 17 ans</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 6 400 \$ par année, par enfant de moins de six ans</li> <li>– 5 400 \$ par année par enfant de 6 à 17 ans</li> </ul>																																												
Seuils et taux de réduction	<table border="0"> <tr> <td>Revenu familial</td> <td>Taux</td> </tr> <tr> <td>– 0 à 30 000 \$</td> <td>0 %</td> </tr> <tr> <td>– 30 001 \$ à 65 000 \$</td> <td></td> </tr> <tr> <td>    1 enfant</td> <td>6,8 %</td> </tr> <tr> <td>    2 enfants</td> <td>13,0 %</td> </tr> <tr> <td>    3 enfants et plus</td> <td>16,0 %</td> </tr> <tr> <td>– Plus de 65 000 \$</td> <td></td> </tr> <tr> <td>    1 enfant</td> <td>3,1 %</td> </tr> <tr> <td>    2 enfants</td> <td>5,5 %</td> </tr> <tr> <td>    3 enfants et plus</td> <td>8,0 %</td> </tr> </table>	Revenu familial	Taux	– 0 à 30 000 \$	0 %	– 30 001 \$ à 65 000 \$		1 enfant	6,8 %	2 enfants	13,0 %	3 enfants et plus	16,0 %	– Plus de 65 000 \$		1 enfant	3,1 %	2 enfants	5,5 %	3 enfants et plus	8,0 %	<table border="0"> <tr> <td>Revenu familial modifié</td> <td>Taux</td> </tr> <tr> <td>– 0 à 30 000 \$</td> <td>0 %</td> </tr> <tr> <td>– 30 001 \$ à 65 000 \$</td> <td></td> </tr> <tr> <td>    1 enfant</td> <td>7,0 %</td> </tr> <tr> <td>    2 enfants</td> <td>13,5 %</td> </tr> <tr> <td>    3 enfants</td> <td>19,0 %</td> </tr> <tr> <td>    4 enfants et plus</td> <td>23,0 %</td> </tr> <tr> <td>– Plus de 65 000 \$</td> <td></td> </tr> <tr> <td>    1 enfant</td> <td>3,2 %</td> </tr> <tr> <td>    2 enfants</td> <td>5,7 %</td> </tr> <tr> <td>    3 enfants</td> <td>8,0 %</td> </tr> <tr> <td>    4 enfants et plus</td> <td>9,5 %</td> </tr> </table>	Revenu familial modifié	Taux	– 0 à 30 000 \$	0 %	– 30 001 \$ à 65 000 \$		1 enfant	7,0 %	2 enfants	13,5 %	3 enfants	19,0 %	4 enfants et plus	23,0 %	– Plus de 65 000 \$		1 enfant	3,2 %	2 enfants	5,7 %	3 enfants	8,0 %	4 enfants et plus	9,5 %
Revenu familial	Taux																																													
– 0 à 30 000 \$	0 %																																													
– 30 001 \$ à 65 000 \$																																														
1 enfant	6,8 %																																													
2 enfants	13,0 %																																													
3 enfants et plus	16,0 %																																													
– Plus de 65 000 \$																																														
1 enfant	3,1 %																																													
2 enfants	5,5 %																																													
3 enfants et plus	8,0 %																																													
Revenu familial modifié	Taux																																													
– 0 à 30 000 \$	0 %																																													
– 30 001 \$ à 65 000 \$																																														
1 enfant	7,0 %																																													
2 enfants	13,5 %																																													
3 enfants	19,0 %																																													
4 enfants et plus	23,0 %																																													
– Plus de 65 000 \$																																														
1 enfant	3,2 %																																													
2 enfants	5,7 %																																													
3 enfants	8,0 %																																													
4 enfants et plus	9,5 %																																													
Indexation	Les prestations seront indexées à l'inflation d'une année à l'autre	Non indexé (Paragraphe de la Loi sur l'indexation est abrogé à compter du 1 <sup>er</sup> juillet 2016)																																												
Mesures remplacées ou éliminées	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) et Supplément de la prestation nationale (SPN)</li> <li>– Prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) et Supplément de la prestation nationale (SPN)</li> <li>– Prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE)</li> </ul>																																												
Autres	La moitié du coût supplémentaire sera couvert par l'élimination du fractionnement du revenu pour les couples ayant des enfants âgés de moins de 18 ans	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Élimination du fractionnement du revenu pour les couples ayant des enfants âgés de moins de 18 ans pour les années d'imposition 2016 et suivantes</li> <li>– Réduction de moitié les dépenses maximales admissibles au titre du crédit d'impôt pour la condition physique des enfants et du crédit d'impôt pour les activités artistiques des enfants pour 2016, et élimination des deux crédits à compter de 2017</li> </ul>																																												

Sources : Ministère des Finances du Canada (2016), *Assurer la croissance de la classe moyenne (Budget 2016)*. Ministère des Finances du Canada (2016), *Notes explicatives relatives à la Loi de l'impôt sur le revenu, à la Loi sur la taxe d'accise, à la Loi de 2001 sur l'accise, à la Loi sur la prestation universelle pour la garde d'enfants, à la Loi sur les allocations spéciales pour enfants et à des textes connexes*, avril. Parti libéral du Canada (2015), *Le plan de Justin Trudeau pour redonner à la classe moyenne*.



Voici une brève description des mesures destinées aux familles avec enfants qui sont éliminées en parallèle à la mise en place de l'ACE au 1<sup>er</sup> juillet 2016 :

– La Prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE)

En 2015, la PUGE était versée aux familles avec enfant d'âge selon le barème suivant : 160 \$ par mois par enfant de moins de 6 ans et de 60 \$ par mois par enfant de 6 à 17 ans. Les montants versés étaient imposables dans les mains du conjoint ayant le revenu le plus bas, mais n'influaient pas sur la détermination des crédits sociofiscaux qui varient en fonction du revenu familial. Notons que les familles monoparentales avaient la possibilité d'inclure cette somme dans le revenu d'un enfant, ce qui la rendait, dans la plupart des cas, non imposable au fédéral.

– La Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) et le Supplément de la prestation nationale (SPN)

Ces deux prestations varient en fonction du revenu familial et sont réduites au-delà d'un certain seuil de revenu. Le taux de réduction appliqué est différent selon le revenu et le nombre d'enfants. Le tableau 2 indique les principaux paramètres utilisés pour la détermination de ces prestations devant être versées de juillet 2015 à juin 2016.

Tableau 2 : **Variables servant au calcul de la PFCE et du SPN, 2015-2016**

	PFCE	SPN	Maximum combiné
<b>Montant maximal par enfant</b>			
<b>1<sup>er</sup> enfant</b>	1 471 \$	2 279 \$	3 750 \$
<b>2<sup>e</sup> enfant</b>	1 471 \$	2 016 \$	3 487 \$
<b>3<sup>e</sup> enfant et suivant</b>	1 574 \$	1 918 \$	3 492 \$
<b>Seuil où débute la réduction</b>	44 701 \$	26 021 \$	
<b>Taux de réduction</b>			
<b>1 enfant</b>	2 %	12,20 %	
<b>2 enfants</b>	4 %	23,00 %	
<b>3 enfants ou plus</b>	4 %	33,25 %	

Note : L'Alberta a choisi de modifier le montant de base en fonction de l'âge des enfants.

Source : Agence du revenu du Canada.

- Baisse d'impôt pour les familles (fractionnement du revenu pour les familles avec enfants mineurs)

La Baisse d'impôt pour les familles a été instaurée en 2014. Les couples ayant un enfant mineur pouvaient obtenir une réduction d'impôt d'un maximum de 2 000 \$ (1 670 \$ dans le cas du Québec<sup>3</sup>), fondée sur la réduction nette d'impôt fédéral qui aurait été réalisée si un maximum de 50 000 \$ du revenu imposable d'un particulier avait été transféré à son conjoint, permettant ainsi de tirer avantage de la fourchette d'imposition sur le revenu inférieur d'un conjoint ayant des revenus plus faibles ou ne participant pas au marché du travail. Cette mesure est abolie au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

- Crédit d'impôt pour la condition physique des enfants

Depuis 2007, les parents d'un enfant de moins de 16 ans peuvent demander un crédit d'impôt (au taux le plus bas du barème) pour des dépenses liées à l'inscription de l'enfant à un programme admissible d'activité physique (les frais admissibles maximums ont atteint 1 000 \$ en 2014). En 2015, le crédit est devenu remboursable. Pour 2016, le montant crédit est réduit de moitié et est complètement éliminé en 2017.

- Crédit d'impôt pour les activités artistiques des enfants

Depuis 2011, les parents d'un enfant de moins de 16 ans peuvent demander un crédit d'impôt pour les activités artistiques, le taux du crédit étant égal au taux le plus bas du barème d'imposition, pour des frais admissibles d'un maximum de 500 \$. Pour 2016, le crédit est réduit de moitié et est complètement éliminé en 2017.

Le tableau suivant compare l'économie réalisée par l'élimination de certaines mesures pour les familles et le coût de l'ACE, comme prévu dans le budget fédéral 2016. Ainsi, en 2017-2018, la première année entière d'existence de l'ACE et où la totalité des mesures à éliminer le sera, le coût prévu pour l'ACE est de 22,9 G\$, soit 3 G\$ de plus que l'économie réalisée par l'élimination de mesures pour les familles. Notons que ce coût

---

<sup>3</sup> Compte tenu de l'abattement spécial de 16,5 %

net de 3 G\$ est plus élevé que ce qui avait été prévu lors de l'élaboration de la promesse, soit 1,9 G\$ en 2017-2018<sup>4</sup>.

Tableau 3 : **Coût des mesures éliminées et mises en place**

	<b>2016-2017</b>	<b>2017-2018</b>
	millions de \$	
<b>Mesures pour les familles éliminées</b>		
Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE + SPN)	7 920	10 740
Prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE)	4 925	6 765
Baisse d'impôt des familles (Fractionnement)	1 920	1 980
Crédit pour la condition physique des enfants	100	200
Crédit pour les activités artistiques	20	45
<b>Total</b>	<b>14 885</b>	<b>19 730</b>
<b>Allocation canadienne pour enfants</b>	<b>17 355</b>	<b>22 875</b>

Source : Ministère des Finances du Canada (2016), Assurer la croissance de la classe moyenne (Budget 2016), p. 93.

---

<sup>4</sup> Parti libéral du Canada (2015), <https://www.liberal.ca/files/2015/10/Le-bon-plan-pour-renforcer-la-classe-moyenne.pdf>, p. 86 et 92. Les économies pour l'élimination du fractionnement étaient évaluées à 1 995 M\$ en 2016-2017 et à 2 050 M\$ en 2017-2018. Celles liées à l'élimination de la PUGE, de la PFCE et du SPN étaient évaluées à 17 960 M\$ et 18 245 M\$ respectivement pour les mêmes années. Finalement, le coût de la mise en place de l'ACE était quant à lui évalué à 21 725 M\$ en 2016-2017 puis à 22 160 M\$ en 2017-2018. Il en résultait un coût net pour les deux années de 1 770 M\$ et 1 865 M\$ respectivement.

## 2. COMPARAISON DU SOUTIEN FÉDÉRAL POUR LES ENFANTS

### a. Approche méthodologique

En vue de mesurer les impacts des changements décrits à la section précédente, l'analyse mesurera le soutien financier pour enfants reçu au Québec pour l'année 2016 selon les scénarios suivants de mesures fédérales pour enfants :

- Les anciennes mesures, soient la PFCE, le SPN, la PUGE nette des impôts fédéraux et du Québec et la Baisse d'impôt pour les familles (fractionnement, ci-après RÉD). Les paramètres de la PFCE et du SPN en 2016 sont ceux couvrant la période juillet 2015 à juin 2016, mais indexés au même taux que les paramètres de l'impôt fédéral.<sup>5</sup>
- L'ACE telle que décrite dans le programme du parti libéral du Canada en 2015.
- L'ACE telle qu'indiquée dans le Budget 2016 et mise en place à partir de juillet 2016.

Chacun des scénarios suppose que les mesures sont en place pour l'ensemble de l'année d'imposition 2016.

### *Cas types analysés*

Tous les cas types sont des couples avec enfants<sup>6</sup>. Les différences d'un à l'autre concernent la répartition du revenu entre les conjoints et le nombre d'enfants. Plus spécifiquement, nous analyserons les résultats pour les couples suivants :

- Deux cas de couple avec deux revenus où un conjoint gagne 60 % du revenu familial et l'autre, 40 % du revenu familial :
  - Avec un enfant de moins de 6 ans;
  - Avec deux enfants, soit un âgé de moins de 6 ans et un âgé de plus de 6 ans.

---

<sup>5</sup> Il est supposé que les familles n'utilisent pas les crédits pour la condition physique des enfants et pour les activités artistiques des enfants.

<sup>6</sup> Les cas de familles monoparentales ne sont pas présentés ici. Le résultat pour ces familles différerait du couple par deux éléments. D'abord, la famille monoparentale n'avait pas droit à la baisse d'impôt pour les familles (RÉD). Puis, au fédéral, la PUGE pouvait être déclarée dans le revenu de l'enfant considéré comme « équivalent de conjoint ». Cela signifiait le plus souvent, dans la pratique, que la PUGE nette était plus élevée pour la famille monoparentale au même revenu qu'un couple, car elle se retrouvait non imposée au fédéral.

- Trois cas de couple avec un seul revenu (100 % du revenu familial gagné par un des conjoints) :
  - Avec deux enfants, soit un âgé de moins de 6 ans et un âgé de plus de 6 ans;
  - Avec trois enfants, soit un âgé de moins de 6 ans et deux âgés de plus de 6 ans;
  - Avec quatre enfants, soit deux âgés de moins de 6 ans et deux âgés de plus de 6 ans<sup>7</sup>;
- Dans tous les cas, aucuns frais de garde ne sont considérés.

### ***Situations de revenus analysées***

Pour les cinq cas de familles, deux séries de résultats sont présentés :

- L'évolution des prestations fédérales liées aux enfants pour des revenus familiaux allant de 0 à plus de 200 000 \$.
- Le montant des prestations fédérales liées aux enfants pour six à sept situations de revenus familiaux.

Les revenus familiaux analysés sont composés uniquement de revenus de salaires.

## **b. Résultats pour l'année 2016**

Le tableau 4 présente d'abord les seuils de sortie de l'ACE pour les familles selon le nombre d'enfants et leur âge déterminé dans la sous-section précédente. Les seuils sont plus bas que ce qu'ils auraient été avec la promesse électorale. Particulièrement pour une famille avec quatre enfants où l'ACE atteint zéro à 228 500 \$ de revenu familial selon le budget comparativement à un revenu de 290 000 \$ selon la promesse (61 400 \$ de moins).

Tableau 4 : **Niveau de revenu familial où l'ACE atteint zéro, Québec, 2016** (en dollars)

	<b>Selon la promesse</b>	<b>Selon le budget</b>
1 enfant	194 500	188 400
2 enfants	197 000	189 000
3 enfants	210 000	196 800
4 enfants	290 000	228 600

---

<sup>7</sup> Ce cas type permettra de voir l'effet d'une différence des paramètres de l'ACE entre la promesse et le budget, soit l'ajout de facteurs de réduction différents pour quatre enfants ou plus.

Les prochains résultats pour l'année 2016 sont présentés d'abord pour le couple avec deux revenus (répartition 60-40) puis pour le couple avec un seul revenu.

En premier lieu, une figure illustre la valeur des mesures fédérales pour enfants selon le revenu familial allant de 0 à 200 000 \$, en comparant le support obtenu avant le budget (PFCE + SPN, PUGE et RÉD), celui selon l'ACE promise en campagne électorale et celui selon l'ACE présentée dans le budget fédéral 2016.

Puis, une deuxième figure compare et détaille ces mêmes valeurs, mais pour six niveaux de revenus précis. Donc, compare la PFCE (incluant le SPN), la PUGE et la RÉD (Baisse d'impôt pour les familles) avec l'ACE de la promesse et l'ACE du budget.

### ***Couple avec deux revenus (60-40)***

Le couple avec deux revenus obtiendrait, en 2016, plus de prestations fédérales avec l'ACE jusqu'à un revenu familial de 150 500 \$ quand il a un enfant (figure 1) ou jusqu'à 157 500 \$ avec deux enfants (figure 3). Ces seuils de revenu auraient été 3 000 \$ plus élevés selon les paramètres prévus de l'ACE lors de la campagne électorale fédérale de 2015. La différence entre les « deux ACE » découle des taux de réduction de l'allocation plus grands que ceux initialement annoncés.

Avec une répartition des revenus de 60 % pour un des conjoints et 40 % pour l'autre conjoint, la baisse d'impôt pour les familles (RÉD) ne génère pas toujours une économie d'impôt aux familles. Dans les figures 1 et 3, les zones où le fractionnement est avantageux sont peu nombreuses.

En effet, rappelons que pour qu'il y ait économie d'impôt, la répartition différente du revenu doit permettre d'utiliser des crédits non remboursables qui ne sont pas utilisés autrement, ou bien un des conjoints doit avoir un revenu imposable dans une tranche de revenu supérieure à celle de l'autre conjoint. Ainsi, ce « fractionnement » permet d'imposer une partie du revenu à un taux moindre.

La figure 2 et la figure 4 reprennent les résultats pour six niveaux de revenus. Ces figures confirment que :

- L'ACE, selon les paramètres du budget 2016, est légèrement moins généreuse que celle qui avait été promise lors de la campagne électorale de 2015 lorsque le revenu est supérieur au seuil de réduction et, bien sûr, inférieur aux seuils où elle atteint zéro.

- L'ACE est plus généreuse que ce qui était obtenu avec les mesures pour enfants existant avant sa mise en place pour les 4 premiers niveaux de revenus. La différence la plus grande se situant à un revenu familial de 50 000 \$. Pour le 5<sup>e</sup> niveau de revenu (150 000 \$), elle est pratiquement équivalente. Puis, elle est moins généreuse pour le revenu familial de 200 000 \$.

Figure 1 : Évolution de la valeur des mesures fédérales pour enfants, Couple avec deux revenus et UN enfant (de moins de 6 ans), Québec, 2016 (en dollars)

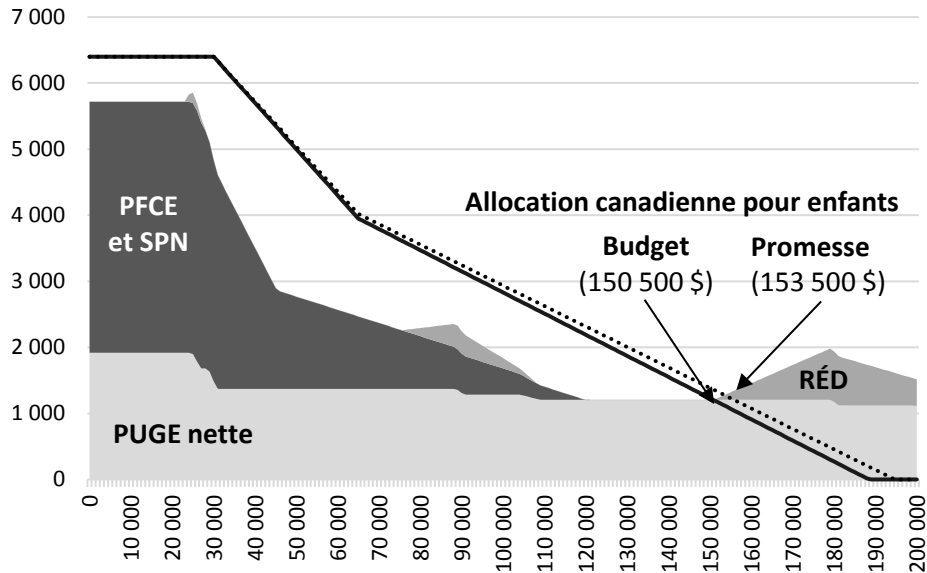


Figure 2 : Valeur des mesures fédérales pour enfants, Couple avec deux revenus et UN enfant (de moins de 6 ans), Québec, 2016 (en dollars)

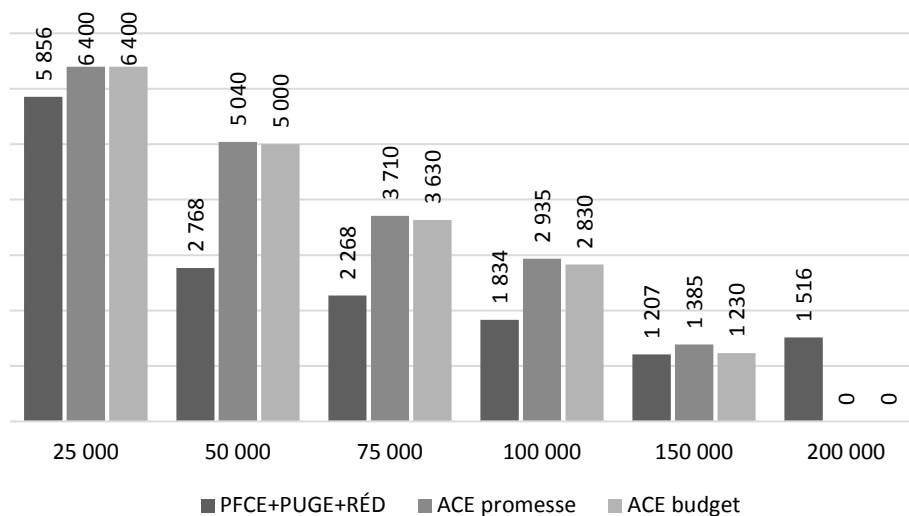


Figure 3 : Évolution de la valeur des mesures fédérales pour enfants, Couple avec deux revenus et DEUX enfants (un de moins de 6 ans), Québec, 2016 (en dollars)

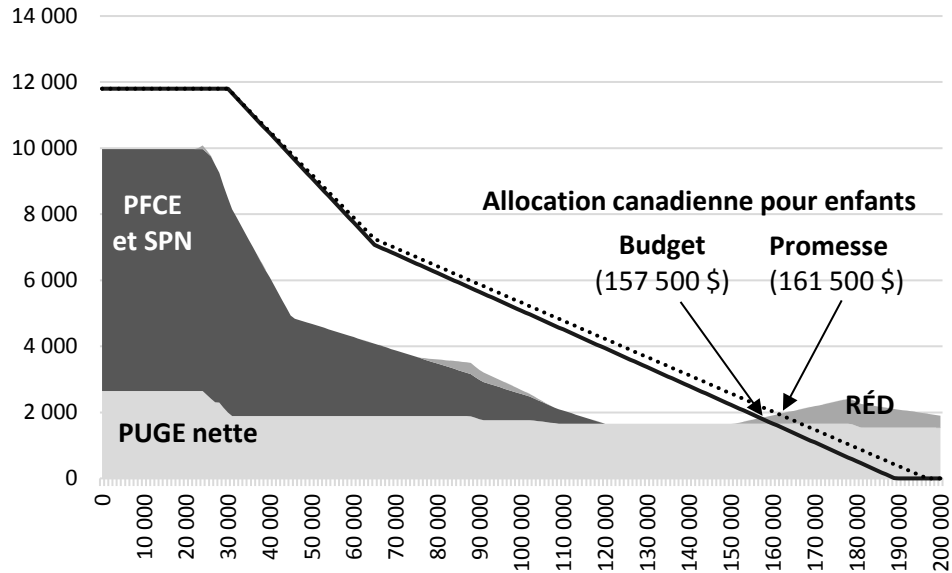
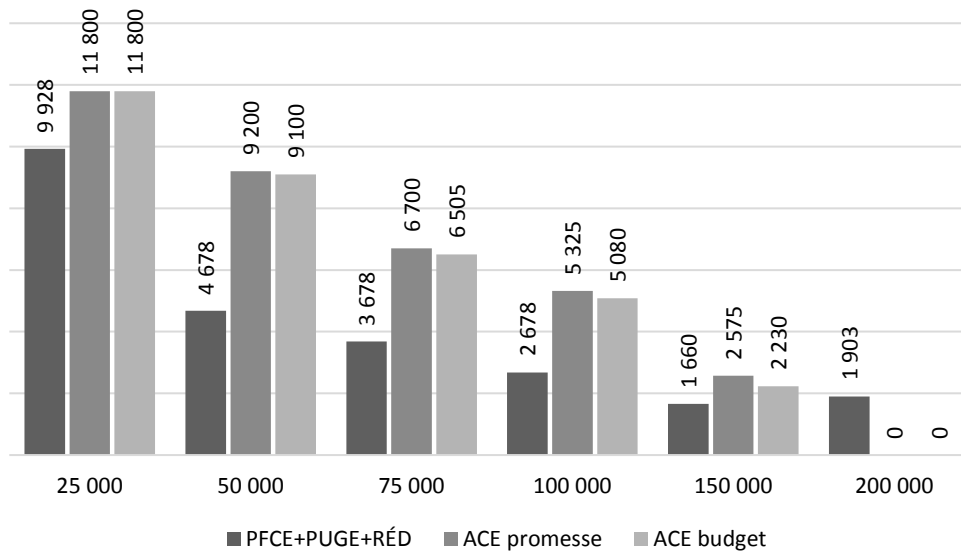


Figure 4 : Valeur des mesures fédérales pour enfants, Couple avec deux revenus et DEUX enfants (un de moins de 6 ans), Québec, 2016 (en dollars)





### ***Couple avec un seul revenu***

Les figures qui suivent comparent maintenant les résultats obtenus pour les couples dont le revenu familial est gagné par un seul conjoint (répartition 100-0) et dont le nombre d'enfants varie de deux à quatre.

Les figures 5, 7 et 9 montrent d'abord que l'ACE est plus généreuse que les mesures qu'elle remplace dans la première partie des revenus présentés. Les seuils où elle devient moins généreuse varient toutefois significativement selon le nombre d'enfants. Le tableau 5 reprend ces seuils. Ainsi, avec deux enfants, le couple aura moins avec l'ACE (du budget) à partir d'un revenu de 126 500 \$. Ce seuil est de 132 500 \$ avec 3 enfants et de 151 000 \$ avec 4 enfants. Il y est également possible de constater que l'ACE, telle que présentée dans le budget, est significativement moins généreuse que ce qui avait été promis en campagne électorale. L'écart le plus significatif étant pour une famille avec 4 enfants (151 000 \$ comparé à 222 000 \$). Rappelons que les taux de réduction sont plus élevés que ce qui était avancé lors de la promesse et qu'un taux de réduction a été ajouté pour quatre enfants et plus. Dans ce dernier cas, le taux de réduction a été augmenté de 16 % à 23 % pour les revenus entre 30 000 \$ et 65 000 \$ et de 8 % à 9,5 % pour les revenus supérieurs à 65 000 \$.

**Tableau 5 : Niveau de revenu familial où l'ACE est égale à la somme des mesures qu'elle remplace, Couple avec un seul revenu, Québec, 2016 (en dollars)**

	<b>Selon la promesse</b>	<b>Selon le budget</b>
2 enfants	132 000	126 500
3 enfants	162 000	132 500
4 enfants	222 000	151 000

Finalement, les figures 6, 8 et 10 comparent, pour certains niveaux de revenus, les montants des mesures fédérales pour les enfants obtenus par des couples avec un revenu selon le nombre d'enfants.

- Pour les quatre premiers niveaux de revenu, le soutien est supérieur avec l'ACE. Encore une fois, l'écart le plus important est au niveau de revenu de 50 000 \$.
- À 150 000 \$ de revenu familial, l'ACE est équivalente pour la famille avec deux enfants, mais moins grande lorsqu'il y a plus de deux enfants.
- Au-delà, l'ACE est moins généreuse.

La différence entre le couple avec un seul revenu et celui avec deux revenus (60-40) s'explique par l'importance de la réduction d'impôt obtenue grâce à la Baisse d'impôt pour les familles (RÉD). En effet, pour un couple avec un seul revenu, cette réduction augmente graduellement pour atteindre un maximum de 1 670 \$ (2 000 \$ moins l'abattement au Québec) à un revenu de 82 000 \$.

Figure 5 : Évolution de la valeur des mesures fédérales pour enfants, Couple avec un revenu et DEUX enfants (un de moins de 6 ans), Québec, 2016 (en dollars)

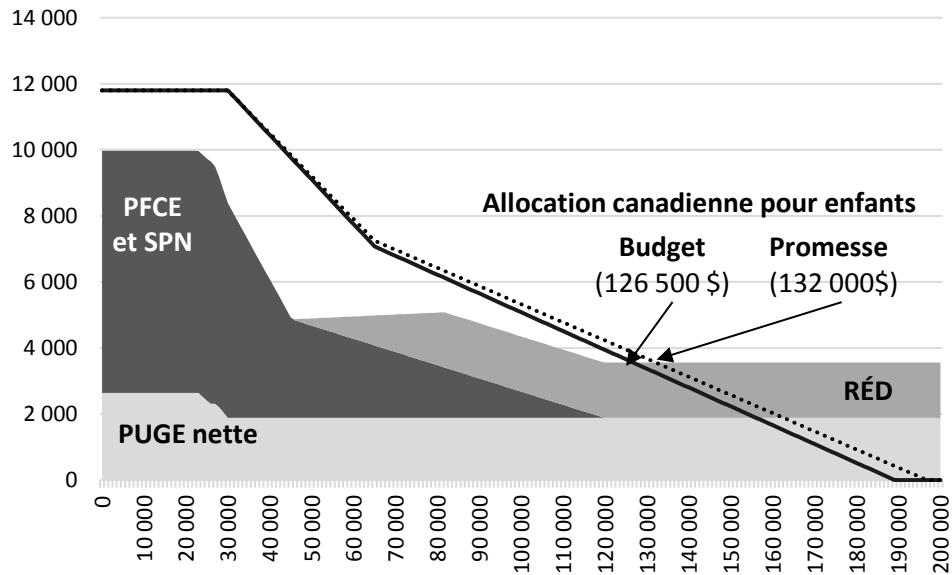
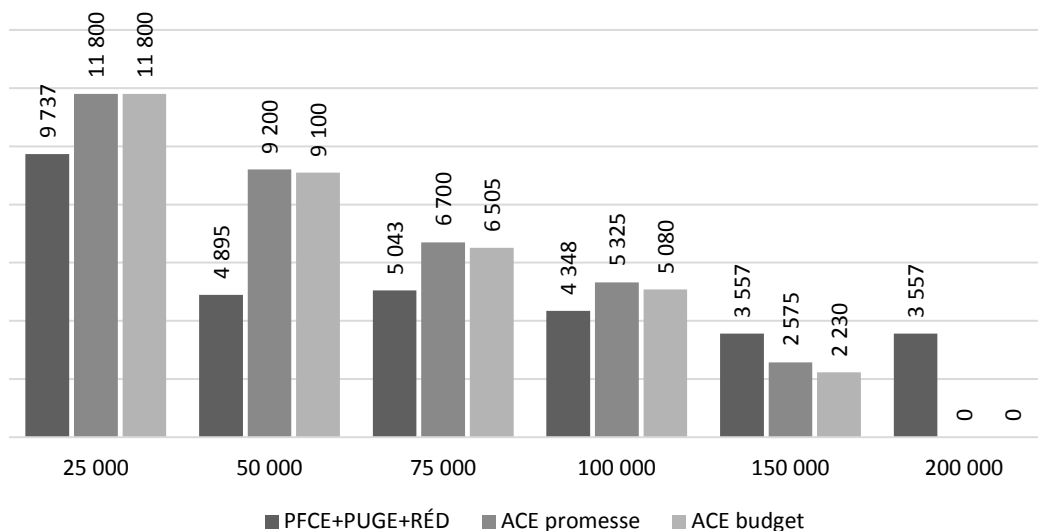


Figure 6 : Valeur des mesures fédérales pour enfants, Couple avec un revenu et DEUX enfants (un de moins de 6 ans), Québec, 2016 (en dollars)



**Couple avec un seul revenu et trois enfants**

Figure 7 : **Évolution de la valeur des mesures fédérales pour enfants, Couple avec un revenu et TROIS enfants (un de moins de 6 ans), Québec, 2016 (en dollars)**

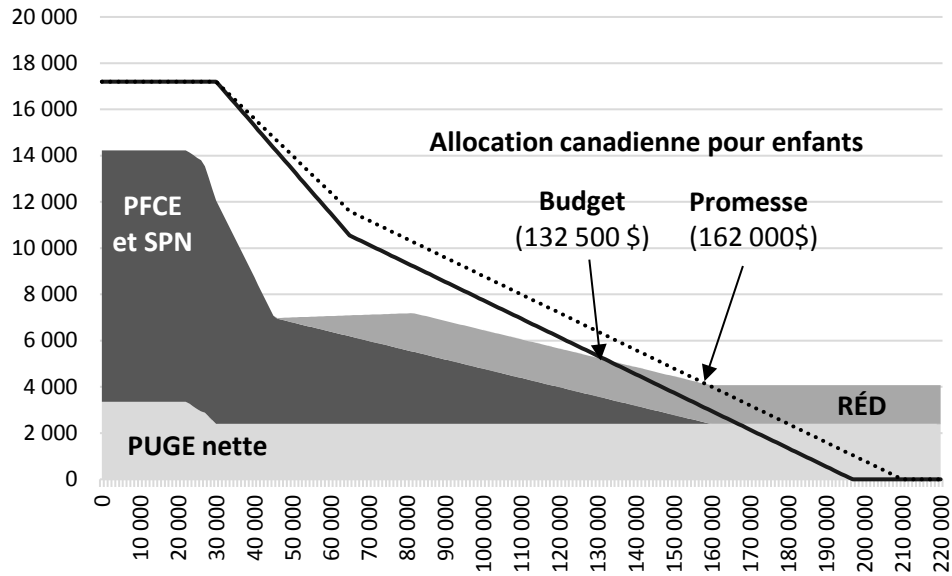


Figure 8 : **Valeur des mesures fédérales pour enfants, Couple avec un revenu et TROIS enfants (un de moins de 6 ans), Québec, 2016 (en dollars)**

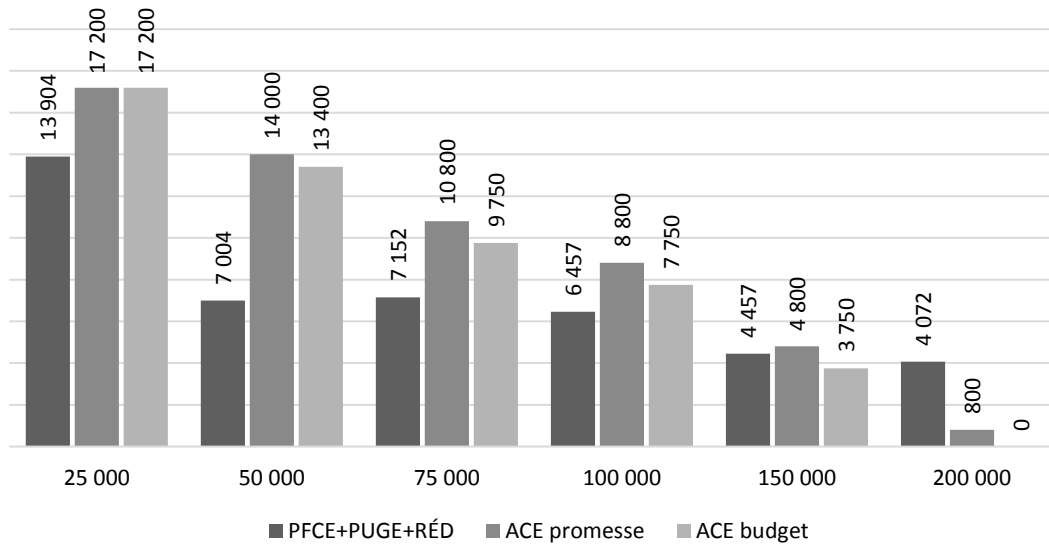


Figure 9 : Évolution de la valeur des mesures fédérales pour enfants, Couple avec un revenu et QUATRE enfants (deux de moins de 6 ans), Québec, 2016 (en dollars)

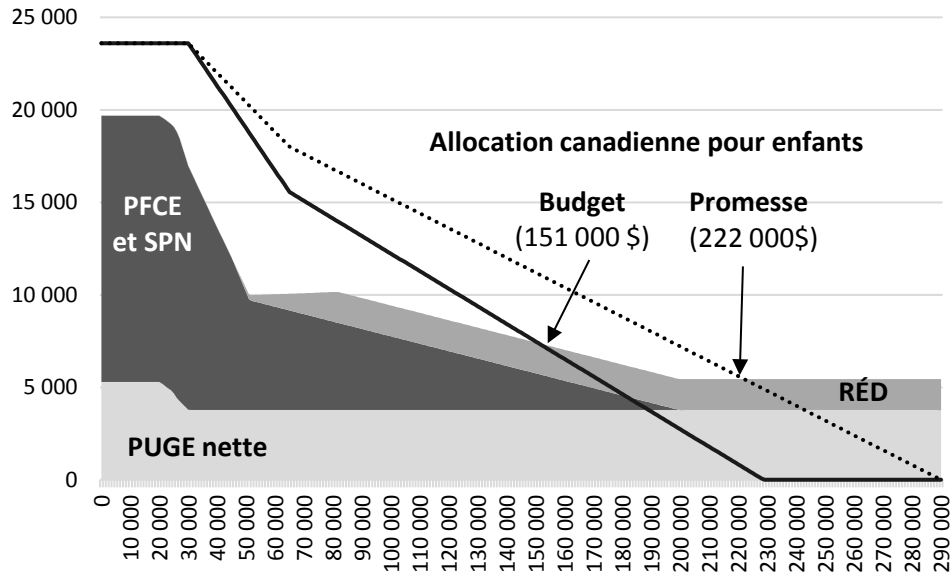
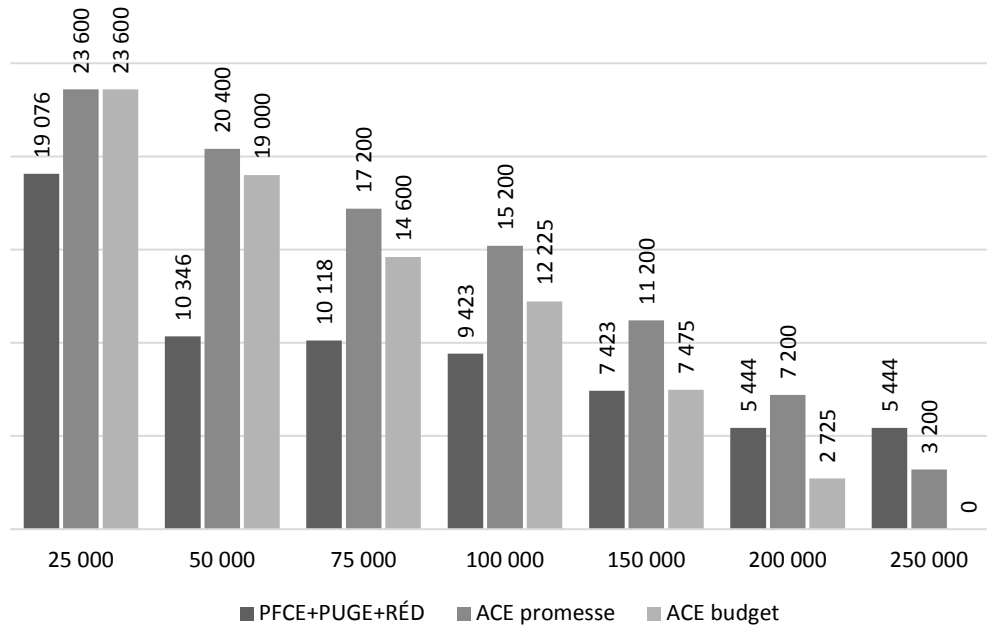


Figure 10 : Valeur des mesures fédérales pour enfants, Couple avec un revenu et QUATRE enfants (deux de moins de 6 ans), Québec, 2016 (en dollars)



### 3. L'ÉLÉMENT MANQUANT DE L'ACE PAR RAPPORT À LA PROMESSE : UN MÉCANISME D'INDEXATION

La comparaison des paramètres a mis en lumière des différences quant aux taux de réduction et à l'absence d'un mécanisme d'indexation (tableau 1).

La section précédente a montré l'effet des taux de réduction plus élevés, car dans les zones de revenus où l'ACE est réduite, elle est moins généreuse que ce qui avait été promis.

La présente section analyse l'absence de mécanisme d'indexation de l'ACE. Rappelons que parmi les mesures qui sont éliminées, seule la PFCE (incluant le SPN) était indexée. La PUGE ne l'était pas, ni la baisse d'impôt pour les familles (RÉD).

#### *Le coût des mesures pour enfants de 2017-2018 à 2019-2020*

D'abord, le tableau 6 compare le coût des mesures pour enfants de 2017-2018 à 2019-2020 tel que présenté dans le budget 2015-2016 du gouvernement conservateur (Budget Harper) et celui du budget 2016-2017 du gouvernement libéral (Budget Trudeau).

Tableau 6 : **Coût des mesures dans le budget du gouvernement Harper et dans celui du gouvernement Trudeau**

		2017-2018	2018-2019	2019-2020
<b>PFCE + SPN + PUGE</b>	M\$	18 300	18 500	18 700
<b>(Budget Harper)</b>	Δ %		1,1 %	1,1 %
<b>ACE</b>	M\$	22 800	22 400	22 100
<b>(Budget Trudeau)</b>	Δ %		-1,8 %	-1,3 %

Sources : Ministère des Finances du Canada, Budget 2015 et Budget 2016.

Au-delà de la différence de coût des deux budgets chaque année, l'élément le plus intéressant de ce tableau concerne leur variation d'une année à l'autre. Ainsi, selon le budget Harper, le coût des principales mesures pour les familles avec enfants devait croître de 1,1 % par an. Par contre, dans le budget Trudeau, il est prévu que le coût de l'ACE diminue en 2018-2019 et en 2019-2020. Bien sûr, plusieurs facteurs influent sur le coût des mesures, mais l'absence d'indexation explique nécessairement une partie de ces évolutions contradictoires.

### ***Effet de la non-indexation pour chacun des cas types***

La comparaison effectuée ici concerne la somme des prestations que recevraient les familles selon certains niveaux de revenus en 2016, en 2021 et en 2026, selon l'ACE telle que présentée dans le budget et selon les mesures existantes avant la mise en place de l'ACE (PFCE+SPN, PUGE et Baisse d'impôt pour les familles ou RÉD).

Pour ce faire, il faut pouvoir déterminer les montants de la PFCE et du SPN pour 2021 et 2026 ainsi que déterminer des niveaux de revenus équivalents. Certaines hypothèses doivent donc être posées :

- Le taux d'indexation utilisé de 2017 à 2026 est celui du régime d'imposition fédéral de 2016, soit 1,3 %<sup>8</sup>.
- Les montants indexés à ce taux sont<sup>9</sup> :
  - Les paramètres de la PFCE et du SPN;
  - Le revenu des familles.
- Le calcul de la PUGE nette en 2021 et 2026 nécessiterait d'indexer l'ensemble des paramètres du régime d'imposition fédéral et québécois ainsi que de poser des hypothèses sur les paramètres à venir pour le calcul des cotisations sociales. Pour éviter d'avoir à poser une série d'hypothèses pour l'ensemble de ces paramètres, nous supposons que le montant de la PUGE nette sera le même chaque année (le montant brut de PUGE n'étant pas indexé).
- De la même façon, la valeur de la réduction d'impôt issue de la Baisse d'impôt pour les familles est aussi supposée être la même chaque année.

Les résultats des calculs pour 2016, 2021 et 2026 sont rapportés au tableau 7 et aux figures 11 et 12. Plus spécifiquement, le tableau 7 présente les résultats du calcul des mesures de soutien en dollars courants de chaque année. La figure 11 ramène ces valeurs en dollars de 2016 tandis que la figure 12 présente les écarts de soutien en pourcentage du revenu brut.

Présentée en dollars courants, il est possible de noter que, pour les cinq situations de famille, jusqu'à un revenu équivalant à 100 000 \$, la valeur des mesures fédérales d'avant le budget 2016 augmente de 2016 à 2026. Aux niveaux de revenus de 150 000 \$ et de 200 000 \$, ces valeurs ne bougent pas, car il ne reste à ces niveaux que la PUGE et, possiblement, la Baisse d'impôt pour les familles pour certains couples, qui sont des mesures qui n'étaient pas indexées. En comparaison, sauf pour le premier niveau de

---

<sup>8</sup> Source : Agence du revenu du Canada, <http://www.cra-arc.gc.ca/nwsrm/fctshts/2015/m12/fs151208-fra.html>.

<sup>9</sup> Les valeurs des variables indexées sont indiquées à l'annexe 1.

revenu qui est inférieur au seuil de réduction, et le dernier, où l'ACE a atteint zéro, la valeur de l'ACE diminue entre 2016 et 2026.

En effet, comme l'ACE n'est pas indexée, les montants par enfant et les seuils de réduction ne varient pas. Or, les revenus bruts croissent, faisant en sorte que la partie du revenu qui dépasse les seuils de réduction est plus grande, et donc, le montant de réduction est plus grand.

Dans les 31 cas de familles-revenus présentés ici, nous avons déterminé à la section précédente que 23 cas de familles étaient gagnants avec la nouvelle allocation. Or, selon les hypothèses posées pour simuler la valeur des prestations en 2021 et 2026, le nombre de familles gagnantes diminuerait à 20 en 2021 et à 18 en 2026.

Tableau 7 : Comparaison de la valeur des mesures fédérales en dollars courants, 2016, 2021 et 2026

Couple avec deux revenus (60-40), UN enfant									
Équivalent de	2016			2021			2026		
	PFCE+PUGE+RÉD	ACE	Écart	PFCE+PUGE+RÉD	ACE	Écart	PFCE+PUGE+RÉD	ACE	Écart
25 000	5 856	6 400	544	6 071	6 400	329	6 379	6 400	21
50 000	2 768	5 000	2 232	2 861	4 767	1 906	2 960	4 518	1 558
75 000	2 268	3 630	1 362	2 327	3 470	1 143	2 391	3 299	908
100 000	1 834	2 830	996	1 860	2 617	756	1 888	2 389	501
150 000	1 207	1 230	23	1 207	910	(298)	1 207	568	(639)
200 000	1 516	-	(1 516)	1 516	-	(1 516)	1 516	-	(1 516)

Couple avec deux revenus (60-40), DEUX enfants									
Équivalent de	2016			2021			2026		
	PFCE+PUGE+RÉD	ACE	Écart	PFCE+PUGE+RÉD	ACE	Écart	PFCE+PUGE+RÉD	ACE	Écart
25 000	9 928	11 800	1 872	10 417	11 800	1 383	10 938	11 800	862
50 000	4 678	9 100	4 422	4 864	8 650	3 786	5 062	8 170	3 107
75 000	3 678	6 505	2 827	3 797	6 220	2 423	3 924	5 916	1 991
100 000	2 678	5 080	2 402	2 730	4 700	1 969	2 787	4 294	1 508
150 000	1 660	2 230	570	1 660	1 660	(0)	1 660	1 051	(609)
200 000	1 903	-	(1 903)	1 903	-	(1 903)	1 903	-	(1 903)

Couple avec un revenu (100-0), DEUX enfants									
Équivalent de	2016			2021			2026		
	PFCE+PUGE+RÉD	ACE	Écart	PFCE+PUGE+RÉD	ACE	Écart	PFCE+PUGE+RÉD	ACE	Écart
25 000	9 737	11 800	2 063	10 226	11 800	1 574	10 747	11 800	1 053
50 000	4 895	9 100	4 205	5 080	8 650	3 569	5 279	8 170	2 891
75 000	5 043	6 505	1 462	5 162	6 220	1 058	5 289	5 916	626
100 000	4 348	5 080	732	4 400	4 700	300	4 456	4 294	(162)
150 000	3 557	2 230	(1 327)	3 557	1 660	(1 897)	3 557	1 051	(2 506)
200 000	3 557	-	(3 557)	3 557	-	(3 557)	3 557	-	(3 557)

Couple avec un revenu (100-0), TROIS enfants									
Équivalent de	2016			2021			2026		
	PFCE+PUGE+RÉD	ACE	Écart	PFCE+PUGE+RÉD	ACE	Écart	PFCE+PUGE+RÉD	ACE	Écart
25 000	13 904	17 200	3 296	14 529	17 200	2 671	15 397	17 200	1 803
50 000	7 004	13 400	6 396	7 293	12 766	5 473	7 603	12 091	4 488
75 000	7 152	9 750	2 598	7 374	9 350	1 975	7 613	8 923	1 310
100 000	6 457	7 750	1 293	6 613	7 216	603	6 780	6 647	(133)
150 000	4 457	3 750	(707)	4 479	2 950	(1 530)	4 504	2 096	(2 409)
200 000	4 072	-	(4 072)	4 072	-	(4 072)	4 072	-	(4 072)

Couple avec un revenu (100-0), QUATRE enfants									
Équivalent de	2016			2021			2026		
	PFCE+PUGE+RÉD	ACE	Écart	PFCE+PUGE+RÉD	ACE	Écart	PFCE+PUGE+RÉD	ACE	Écart
25 000	19 076	23 600	4 524	19 940	23 600	3 660	21 052	23 600	2 548
50 000	10 346	19 000	8 654	10 363	18 233	7 870	11 213	17 415	6 202
75 000	10 118	14 600	4 482	10 445	14 125	3 680	10 794	13 618	2 824
100 000	9 423	12 225	2 802	9 683	11 591	1 908	9 961	10 915	954
150 000	7 423	7 475	52	7 550	6 524	(1 025)	7 686	5 510	(2 175)
200 000	5 444	2 725	(2 719)	5 444	1 457	(3 986)	5 444	105	(5 339)
250 000	5 444	-	(5 444)	5 444	-	(5 444)	5 444	-	(5 444)

Note : Dans l'intitulé de colonne « PFCE+PUGE+RÉD », le SPN est inclus.



La figure 11 présente l'ACE pour les années 2016, 2021 et 2026, mais cette fois, les valeurs obtenues chaque année sont présentées en dollars de 2016, donc comme si les sommes étaient reçues en 2016.

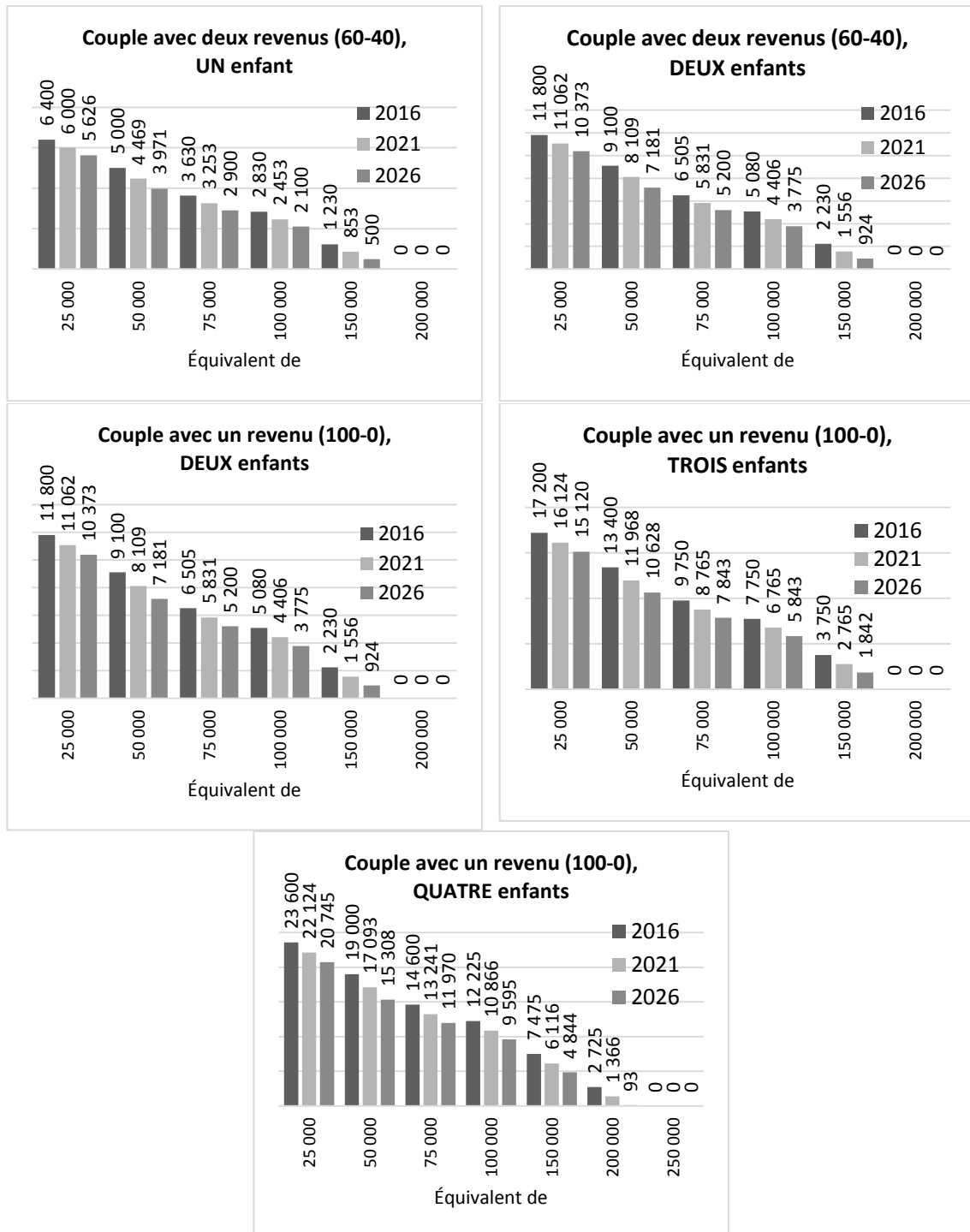
Par exemple, prenons le couple avec deux enfants et un seul revenu équivalant à 50 000 \$. Nous avons calculé que l'ACE qu'il recevrait en dollars de chaque année serait :

- 9 100 \$ en 2016 pour un revenu de 50 000 \$.
- 8 650 \$ en 2021 pour un revenu de 53 335 \$ (équivalent de 50 000 \$ en 2016).
- 8 170 \$ en 2026 pour un revenu de 56 892 \$ (équivalent de 50 000 \$ en 2016).

La façon de ramener ces sommes en dollars constants est d'enlever l'effet de l'inflation. Selon les hypothèses posées ici, il s'agit d'enlever 1,3 % par année. Ainsi, en dollars constants de 2016, le couple avec deux enfants et deux revenus totalisant 50 000 \$ obtiendrait les sommes suivantes : 9 100 \$ en 2016, 8 109 \$ en 2021 et 7 181 \$ en 2026.

La figure montre clairement que la valeur de l'ACE diminue d'une année à l'autre, ce qui est attribuable à l'absence d'un mécanisme d'indexation de ses paramètres.

Figure 11 : L'ACE versée en 2016, 2021 et 2026, en dollars constants de 2016



Enfin, pour construire la figure 12, l'aide reçue a été mesurée avant et après le budget en pourcentage du revenu brut. L'écart est ensuite calculé, en point de pourcentage, entre la proportion obtenue avec la somme de la PFCE, de la PUGE et de la RÉD et la proportion obtenue avec l'ACE. Ainsi, un écart positif montre que l'ACE représente une proportion plus élevée du revenu que les mesures existant avant le budget.

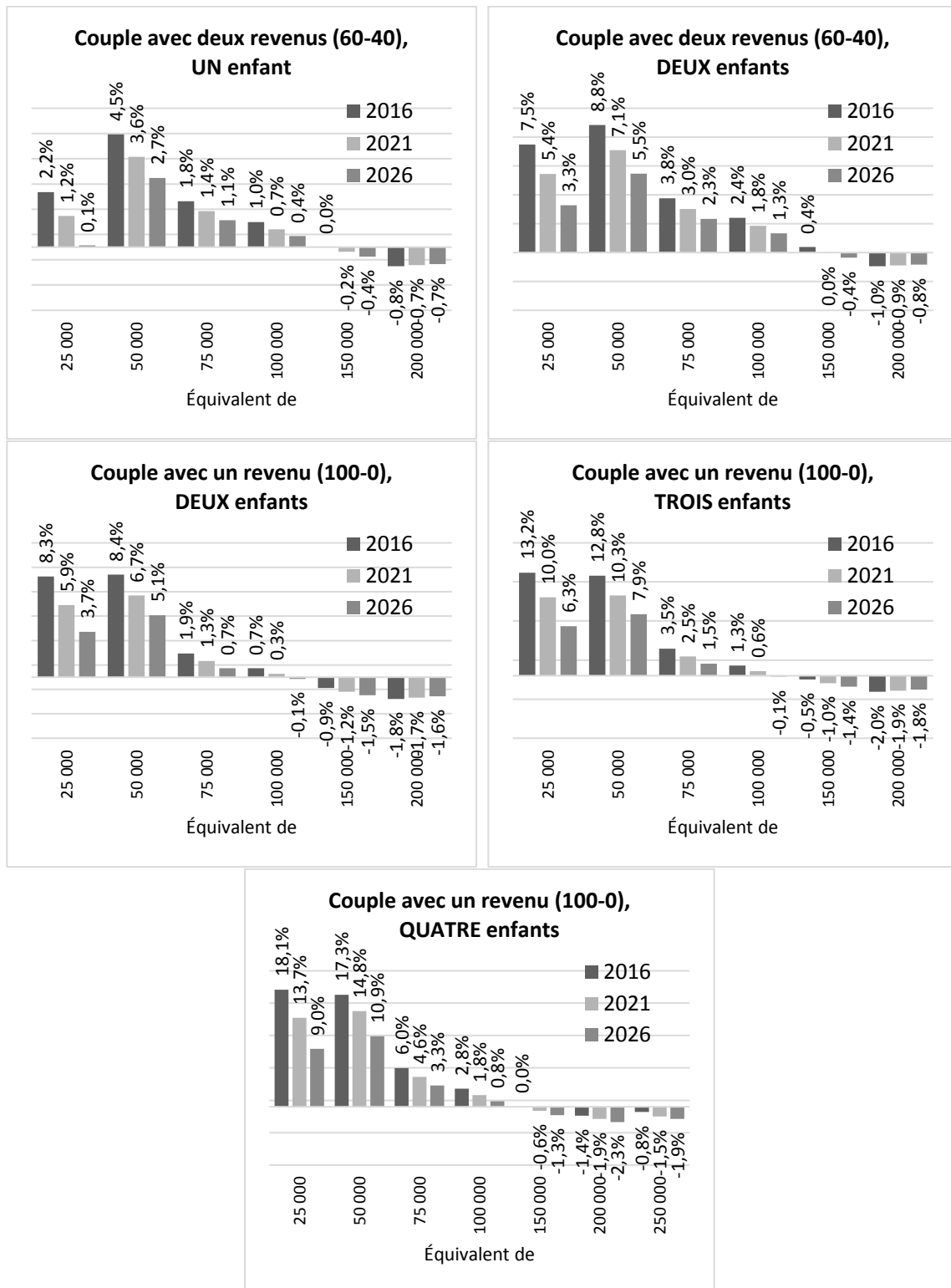
Prenons, à titre illustratif, un couple avec un seul revenu de 50 000 \$ en 2016 et deux enfants. La valeur des prestations reçues avant le budget était de 4 895 \$ ou 9,8 % de son revenu. Avec l'ACE, le soutien représente 9 100 \$ ou 18,2 % de 50 000 \$. L'écart entre les deux est de 8,4 points de pourcentage. Ce calcul est donc effectué pour chaque type de famille, chaque niveau de revenu et trois années.

Chacun des graphiques présentés à la figure 12 montre un écart positif jusqu'à 100 000 \$ de revenu familial, donc que les familles sont gagnantes avec l'ACE. L'effet de l'absence d'indexation des paramètres de l'ACE est illustré par la réduction de cet écart d'une année à l'autre.

Quatre cas montrent un basculement d'une situation gagnante à une situation perdante, du à la non-indexation :

- Le couple avec deux revenus et deux enfants, ayant un revenu familial équivalent à 150 000 \$. En 2016, l'écart est positif (0,4 %), il devient nul en 2021 et négatif en 2026.
- Le couple avec un seul revenu et deux enfants, ayant un revenu familial équivalent à 100 000 \$. L'écart est positif en 2016 et 2021, mais devient négatif en 2026.
- Le couple avec un seul revenu et trois enfants, avec un revenu familial équivalent à 100 000 \$. L'écart devient négatif en 2026.
- Le couple avec un revenu et quatre enfants voit l'écart devenir négatif à l'équivalent de 150 000 \$ de revenu familial en 2021.

Figure 12 : Écart du soutien en proportion du revenu brut, avant et après le budget (en points de pourcentage)



## REMARQUES FINALES

L'Allocation canadienne pour enfants mise en place par le gouvernement fédéral dans le Budget 2016 constitue une amélioration certaine pour plusieurs familles québécoises et canadiennes. En plus d'être significativement plus généreuse pour une majorité d'entre elles, elle intègre aussi plusieurs prestations, crédits d'impôt et réductions fiscales en une seule, ce qui, d'un point de vue du principe de simplicité, un principe recherché en politique fiscale, est une bonne idée.

Par ailleurs, la meilleure intégration des interactions entre les mesures et leurs seuils de réduction réduit les taux implicites d'imposition et donc, diminue la désincitation au travail. Par exemple, pour un couple avec deux enfants et deux revenus (60-40), le taux marginal implicite à un revenu de 44 000 \$ passera de 80,1 % à 68,7 %<sup>10</sup>, une diminution de 11,4 points de pourcentage<sup>11</sup>.

En outre, l'abolition de la baisse d'impôt pour les familles constitue, à notre avis, une bonne chose. D'une part, par le fait que le Québec ne tirait pas autant d'avantage de la mise en place de cette mesure que la moyenne canadienne, résultats des revenus hommes-femmes relativement plus homogènes et des revenus familiaux moyens plus faibles. D'autre part, cette mesure avait tendance à être incohérente relativement aux objectifs poursuivis par le Gouvernement du Québec en vue de favoriser la participation des deux parents au marché du travail<sup>12</sup>.

Évidemment, l'ACE ne fait pas que des gagnants. Les familles avec des revenus plus élevés verront le soutien fédéral diminuer puis devenir nul.

---

<sup>10</sup> Ces chiffres ne tiennent pas compte du bouclier fiscal mis en place par le Gouvernement du Québec. Ce dernier vise à diminuer, s'il y a lieu, les baisses de prime au travail et de crédit pour frais de garde suite à une hausse de revenu. Le bouclier fiscal agit donc à la baisse sur le taux marginal implicite d'imposition.

<sup>11</sup> L'imposition marginale implicite résulte de la coexistence de deux mécanismes distincts définis en fonction du revenu du contribuable : les impôts et certains transferts (programmes sociaux ou allègements fiscaux). Ainsi, pour certains contribuables, une augmentation limitée des revenus entraîne simultanément une réduction des transferts dont ils bénéficiaient jusque-là et l'apparition – ou une augmentation – d'un impôt à payer (et possiblement des cotisations sociales supplémentaires). Il arrive que l'addition de ces éléments accapare une fraction, parfois fort importante, du revenu additionnel que le citoyen vient d'obtenir. Dans l'exemple cité dans le texte nous mesurons cette fraction supplémentaire pour une hausse de 1 000 \$ de revenu.

<sup>12</sup> Voir notamment une analyse effectuée avant la mise en place du fractionnement : Luc Godbout, Michaël Robert-Angers et Suzie St-Cerny (2012). « À qui profitera la promesse fédérale de rendre possible le fractionnement du revenu familial? », *Revue de planification fiscale et financière*, APFF, 32(3), 593-620.

En ce qui concerne l'ACE telle que mise en place comparée à l'ACE promise lors de la campagne électorale, bien qu'il soit prévu qu'elle soit plus coûteuse, elle sera généralement moins généreuse, à cause des taux de réduction plus élevés et de l'ajout d'un facteur de réduction pour quatre enfants et plus. Pour certaines familles, la différence sera significative.

Finalement, nous ne pouvons passer sous silence une lacune importante, soit l'absence d'un mécanisme d'indexation qui fera en sorte que l'avantage de l'ACE par rapport aux mesures qu'elle remplace s'amenuisera d'année en année, tant que le gouvernement fédéral ne décidera pas de proposer l'indexation de ses paramètres. En effet, si l'ACE est présentée, à juste titre, comme un outil de lutte à la pauvreté, il faut souligner que l'absence de mécanisme d'indexation réduira sa portée d'année en année.

## ANNEXE : VALEURS DES VARIABLES INDEXÉES

Facteur d'indexation annuel : 1,30 %

	2016	2021	2026
<b>PFCE et SPN</b>			
PFCE base	1 490	1 589	1 695
Ajout + 3 <sup>e</sup> enfant	104	109	114
Seuil de réduction PFCE	45 282	48 303	51 525
SPN 1 enfant	2 309	2 463	2 627
SPN 2 enfant	2 042	2 179	2 324
SPN 3 enfant	1 943	2 073	2 211
Seuil de réduction SPN	26 359	28 118	29 994
<b>Revenu des familles</b>			
25 000	25 000	26 668	28 447
50 000	50 000	53 335	56 892
75 000	75 000	80 005	85 342
100 000	100 000	106 671	113 788
150 000	150 000	160 006	170 680
200 000	200 000	213 343	227 576
250 000	250 000	266 677	284 469